Auszüge aus Doktor-Dissertationen
der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät
der Philipps-Universität zu Marburg a. d. L.
Jahrgang 1921.

Souveränität und ihre Erscheinung in der deutschen Verfassungsgeschichte.

Von
Joseph Schwab,
Referendar.

Gutachter: Professor Dr. jur. et. phil. Bredt.

Was den Staat, den größten wie den kleinsten, von allen anderen ~~Gewaltherrschaften~~ unterscheidet und ihn charakterisiert ist Herrschaft, Macht des unbedingten Gebietens. Ist diese Macht von keinem fremden staatsrechtlichen Willen abhängig, kann sie vielmehr frei und selbständig bestimmen, so spricht manvon souveräner Staatsgewalt, von Souveränität eines Staates. Alle Souveränität ist demnach Staatssouveränität. Die herkömmlichen Ausdrücke für Fürsten und Volkssouveränität beruhen auf der fälschlichen Bodin'schen Identifizierung der höchsten Gewalt des Staates und der höchsten Gewalt im Staate. Fürsten und Volk kommen nur für die Frage der obersten Trägerschaft dieser Gewalt in Betracht. Die souveräne Staatsgewalt ist keine schrankenlose Gewalt, findet vielmehr als rechtliche Macht ihrer natürlichen Schranken in der Rechtsordnung. Hieraus ergibt sich, daß völkerrechtliche Abhängigkeit, die ihre rechtliche Ursache in dem Willen einer über allen, auch den souveränen Staaten stehenden objektiven Rechtsordnung hat, niemals staatsrechtliche Abhängigkeit eines Staates von dem anderen darstellt. Souveränität ist auch nicht wesentliche Eigenschaft eines Staates. Solange ein Staat noch Herrschaftsbefugnis und Verfassungshoheit hat, hört er nicht auf Staat zu sein, mag auch ein anderes höheres Staatswesen über ihm stehen. Er ist Staat, wenn auch kein souveräner Staat.

Was das **Alte Deutsche Reich** anlangt, so sprach man, auf dem Boden der Fürstensouveränität stehend, die Souveränität der Person des Kaisers zu und erblickte sie in seinem Rechte der Sanktion der Reichsgesetze. Auf der anderen Seite sprach man von des „rikes Gewalt", die der Kaiser „ausübe." Die Frage nach der souveränen Staatsgewalt ~~verkauft sich~~ mit der Frage nach dem Träger dieser Gewalt. Von einer Unterwerfung unter „Kaiser und Reich" kann

man aber nur insoweit sprechen, als man das Reich als Subjekt, den Kaiser als Träger der Souveränität ansieht. Die alte dualistische Anschauungsweise von „Kaiser und Reich" als sich gegenüberstehenden Faktoren, macht eine Verwendung der modernen Begriffe hier schwierig. Zweifellos aber war das Reich als solches unabhängig und souverän. Wohl waren seit dem westfälischen Frieden die Territorien der Reichsstände unzweifelhaft selbst Staaten, die Reichsstände selbst Träger wahrer Staatsgewalt geworden, aber nicht Träger souveräner Staatsgewalt. Die Staaten waren vielmehr der Reichsgewalt untergeordnet. Das Reich bildete einen Gesamtstaat, in welchem der Kaiser der Träger der souveränen Zentralstaatsgewalt war; nach unten gliederte sich das Reich in eine Anzahl von Unterstaaten mit Unterstaatsgewalten.

Nach Auflösung des alten deutschen Reiches hatten die im **Rheinbund** vereinigten Fürsten insofern Souveränität erworben, als die bisher über ihnen stehende Reichsgewalt fortgefallen war. Diese Souveränität vermochte den Bundesstaaten auch nicht das Protektionsverhältnis zu nehmen, in das der Bund zu Frankreich trat. Dieses brachte nicht eine direkte Ordnungsmacht eines übergeordneten Staates für die inneren Verhältnisse des untergebenen Staates mit sich, sondern beschränkte sich auf die Beherrschung der äußeren Bewegung des untergebenen Staates. Auch begründete dieses vertragsmäßige Unterordnungsverhältnis niemals eine Unterordnung eines Staates unter einen anderen. Der Wille des Bundes war nur der Ausdruck des gemeinsamen Willens der Mitglieder und war ein Beschluß des Zentralorganes, auch Beschluß des einzelnen Bundesstaats.

Auch im **Deutschen Bund** stellte sich die Bundesgewalt auf den ersten Blick als eine scheinbar über den einzelnen Staaten stehende Gewalt dar. Die Bundesgesetze griffen, wie aus zahlreichen Artikeln der Bundesakte hervorgeht, selbst in die inneren Verhältnisse der Einzelelstaaten ein. Jedoch war diese Bundesgewalt keine Staatsgewalt, sondern eine Sozialgewalt. Ein Bundesbeschluß war nichts anderes als der gemeinsame Wille der verbündeten Staaten, eine Unterwerfung unter eignen, nicht unter fremden Willen. Der Bund als solcher vermochte nicht die einzelnen Staaten wider ihren Willen weiter zu verpflichten, als sie sich selbst in dem Grundvertrag verpflichtet hatten. Als politische Kollegialgewalt erstreckte sich die Bundesgewalt nur über die Mitglieder des Bundes. Die einzelnen Staatsangehörigen wurden durch die Bundesbeschlüsse in keiner Weise verpflichtet. Für sie waren die Bundesbeschlüsse nur dann verbindlich, wenn sie von ihrer Staatsregierung publiziert waren. Die Untertanen eines Bundesstaates waren in Wahrheit nur der Gewalt ihres Staates unterworfen. Die Bundesexekution bedeutete keine Unterstellung unter eine fremde Staatsgewalt.

Wenn auch die im Jahre 1848 in der Paulskirche in Frankfurt a. M. zusammentretende konstituierende **Deutsche Nationalversammlung** sich als souverän bezeichnete, so liegt doch klar, daß die Einzelstaaten vor Zusammentritt der Nationalversammlung souverän waren und es auch so lange blieben, als ihre Verpflichtungen und

Beschränkungen nur Ausfluß ihres Selbstbestimmungsrechtes waren. Wenn am 12. Juli 1848 die Bundesversammlung namens der deutschen Regierungen die Ausübung ihrer verfassungsmäßigen Befugnisse und Verpflichtungen auf die provisorische Zentralgewalt übertrug, so hatte wohl die Bundesversammlung rechtlich aufgehört zu bestehen, nicht aber der Bund souveräner Staaten. Wenn aber, wie bereits dargelegt, die Bundesgewalt nur den gemeinsamen Willen der Einzelstaaten darstellte, so ist auch die Zentralgewalt als solche anzusehen. Beanspruchte aber die Nationalversammlung, trotzdem die Einzelstaaten konstitutionelle Monarchien waren, die Souveränität ausdrücklich für das Volk, so beruhte dieses auf dem Gedanken der Organ-Souveränität, gleichzeitig aber auf der irrigen Auffassung, daß die Staatsgewalt als solche dem Volke zustehe.

Im Gegensatz zum Rheinbund und Deutschen Bund war der **Norddeutsche Bund** eine staatsrechtliche Verbindung von Staaten. Die durch Delegierte der einzelnen Staaten entworfene und am 1. Juli 1867 in Kraft getretene Verfassung rief einen neuen Staat, einen Bundesstaat in das Leben. Im Gegensatz zum völkerrechtlichen Staatsvertrag griff diese Verfassung in die inneren Angelegenheiten der Gliedstaaten ein und trat zu den Untertanen derselben in Beziehung. Sie hatte staatsrechtlich verpflichtende Kraft und stellte sich als eine über den Staaten stehende Herrschaft dar. Die Gliedstaaten waren durch einen fremden staatsrechtlichen Willen gebunden. Die Rechte, die ihnen verblieben, waren lediglich Hoheitsrechte.

Hatte der Norddeutsche Bund den Charakter eines Staates, so kommt derselbe auch dem zum **Deutschen Reich v. 1870** erweiterten Bunde zu. Entscheidend für die selbstständige Willens- und Rechtsfähigkeit des Reiches in seiner Souvernität über die Gliedstaaten, ist die Bestimmung des 1778 der R. V., wonach dem Reiche das Recht der Zuständigkeitserweiterung zukommt. Weiter konnte das Reich durch das ihm nach Art. 4 der R. V. zustehende Beaufsichtigungsrecht verlangen, daß die Einzelstaaten sowohl die äußere wie innere Reichspolitik nicht durch Maßregeln ihrer Gesetzgebung und Verwaltung beeinträchtigten und ihr entgegenwirkten. Ein Reichsgesetz konnte niemals, selbst bei übereinstimmenden Willen sämtlicher Staaten beseitigt werden, falls nicht der Reichstag als Organ des Oberstaates seine Aufhebung bewilligte. Dieser Souveränität des Reiches war auch Preußen unterworfen, da es sich ebensowenig wie jeder andere Staat der Herrschaft der Reichsaufsicht und der Reichsgesetze entziehen konnte. Ein preußisches Landesgesetz, das mit einem Reichsgesetz in Widerspruch gestanden hätte, wäre ebenso ungültig gewesen, wie ein solches Gesetz irgend eines anderen Staates. Auch hatte Preußen wie jeder Staat seine vertragsmäßigen Pflichten gegen das Reich zu erfüllen.

Was die Frage der Trägerschaft der Reichssouveränität anbelangt, so wird überwiegend in der staatsrechtlichen Wissenschaft die Ansicht vertreten, daß die Gesamtheit der verbündeten Regierungen Inhaber der Reichssouveränität waren und diese durch den Bundesrat ausübten. Bei einem Vergleich der Machtverteilung im Reiche auf

Grund der Reichsverfassung ergibt sich aber nicht ohne weiteres die Souveränität des Bundesstaates. Der Bundesrat war zweifellos ein gewaltiger Faktor im Reiche. Es war z. B. in der Gesetzgebung nur durch den Reichstag beschränkt. Anderseits ist aber auch der Gedanke der Souveränität des Kaisers nicht von der Hand zu weisen. Er hatte das Recht der Kriegserklärung und des Friedesschlusses, er ernannte die obersten Beamten und vertrat das Reich gegenüber dem Auslande, das sich weder mit dem Bundesrat noch mit dem Reichstag einließ, sondern nur mit dem deutschen Kaiser und zwar gleichsam als Monarchen verhandelte. Wenn nun mit Rücksicht hierauf bedeutende Staatsrechtslehrer wie Laband, Rehm, Schulze u.s.w., um dem überlieferten Begriff der Unteilbarkeit der Souveränität nicht untreu zu werden, dem Kaiser die Souveränität absprechen und dem Bundesrat allein als souveränes Reichsorgan ansehen, so ist dieser Ansicht nicht beizupflichten. Wohl muß man von einer souveränen Staatsgewalt als höchster Herrschermacht verlangen, daß sie auf einem und demselben Gebiete eine einheitliche sein muß, jedoch folgt nicht daraus, daß ihre Trägerschaft nicht auch unter mehrere Subjekte geteilt sein kann. Man wird vielmehr sagen müssen, daß die Souveränität des Reiches getragen wurde innerstaatsrechtlich vom Bundesrat, völkerrechtlich vom Kaiser.

Ganz anders als das deutsche Reich von 1870/71 ist das **Neue Deutsche Reich** auf Grund der Reichverfassung vom 11. August 1919 aufgebaut. Das Reich ist staatsrechtlich eine Republik, die ihre gesamten Hoheitsrechte nicht auf eine Mehrheit von Staaten gründet, sondern auf die Einheit des ganzen deutschen Volkes. Auch diese neue Verfassung greift tief in die grundsätzlichen Selbständigkeitsrechte der Einzelstaaten ein. Das Reich kann sogar seine Zuständigkeit jederzeit unbekümmert um das Widerstreben der Bundesstaaten durch verfassungsgebendes Reichsgesetz erweiteren. Entscheidend für die Souveränität des Reiches ist die Tatsache, daß ein Reichsgesetz gegen den Willen einer Landesregierung das Land und die Landesgewalt beseitigen kann. Den Einzelstaaten ist die Befugnis genommen, sich ihre Verfassung nach eignem Recht zu geben Die Landesstaatsgewalt ist nach Art. 5 der Reichsverfassung nicht mehr eigenständige sondern vom Reich abgeleitete Herrschermacht, die sich auf die reichsverfassungsmäßige Anerkennung seitens der Reichsgewalt gründet. Da so die Einzelstaaten nicht mehr Herr ihrer Verfassung sind, wird man sagen müssen, daß in der Bezeichnung derselben als „Länder“ mehr als eine bloße Namensbezeichnung liegt und es nicht mehr angängig ist, die „Bundesglieder“ als Staaten zu bezeichnen.

Was die Frage der Trägerschaft der Souveränität betrifft, so liegt nach Art. 1 der Verfassung im Volke als Einheit die Staatsgewalt verkörpert. Es bildet das höchste Staatsorgan. Der Reichstag seinerseits ist als Vertretung des souveränen deutschen Volkes das höchste Organ des politischen Lebens, der Repräsentant der beim Volke ruhenden Souveränität.